



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bielecki (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Robert Stefanicki

SSN Agnieszka Żywicka

w sprawie z odwołania A. O.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw  
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 13 maja 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku  
z dnia 15 lutego 2023 r., sygn. akt III AUa 2143/21,

**oddala skargę kasacyjną.**

## **UZASADNIENIE**

Sąd Apelacyjny w Gdańsku III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych  
wyrokiem z 15 lutego 2023 r., III AUa 2143/21, w sprawie z odwołania A. O. od decyzji  
Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i

Administracji w Warszawie, oddalił apelację odwołującego się od wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z 29 lipca 2021 r., VII U 5815/19, oddalającego jego odwołanie od decyzji organu rentowego z 26 maja 2017 r. ponownie ustalającej wysokość jego policyjnej renty inwalidzkiej.

W sprawie tej spór dotyczył wysokości renty odwołującego się, przy obliczeniu których organ rentowy zastosował art. 13b w związku z art. 15c i 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący się (ur. [...] 1958 r.) ukończył kierunek ekonomiczno-społeczny na Wydziale Ekonomiki i Transportu [...] oraz odbył studium wojskowe przy [...] (w okresie od 1 października 1979 r. do 10 czerwca 1980 r.). Nadto ukończył studium wiedzy o Resorcie Spraw Wewnętrznych. Zdał egzamin dla funkcjonariuszy, którzy ukończyli kurs wstępnego przeszkolenia nowo przyjętych funkcjonariuszy SB z wynikiem ogólnym bardzo dobrym, a kolejno ukończył studium oficerskie Akademii Spraw Wewnętrznych MSW w W. z wynikiem ogólnym dobrym. Był członkiem Socjalistycznego Związku Studentów Polskich oraz P..

Pismem z dnia 15 marca 1981 r. odwołujący się wniósł o przyjęcie go do służby w Milicji Obywatelskiej wskazując, iż kończy studia i chce pełnić służbę na rzecz władzy ludowej oraz kontynuować tradycję związaną ze służbą jego ojca jako oficer w MSW. Został przyjęty do MO z dniem 1 października 1982 r. Zobowiązał się utrzymywać w ścisłej tajemnicy wszystkie okoliczności związane ze służbą. W okresie od 1 października 1982 r. do 30 listopada 1984 r. pełnił służbę na stanowisku młodszego inspektora na wolnym etacie inspektora w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej - Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w G. w Wydziale III SB. W okresie od 1 grudnia 1984 r. do 31 października 1986 r. pełnił służbę na stanowisku młodszego inspektora na wolnym etacie inspektora w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w G. Z dniem 8 września 1985 r. zaliczono go w nieetatowy stan słuchaczy stacjonarnego Studium Podyplomowego ASW w P. Z

dniem 1 października 1985 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym w związku z upływem okresu służby przygotowawczej, a z dniem 4 lipca 1986 r. odwołany z nieetatowego stanu słuchaczy SP ASW w P.

W okresie od 1 listopada 1986 r. do 29 lutego 1988 r. odwołujący się pełnił służbę na stanowisku inspektora w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w G. w Wydziale III-I SB. Dalej w okresie od 1 marca 1988 r. do 31 października 1989 r. pełnił służbę na stanowisku starszego inspektora w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w G. w Wydziale III-I SB. W okresie od 1 listopada 1989 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na stanowisku starszego inspektora w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w G. w Wydziale Ochrony Konstytucyjnego Porządku Państwa SB. Został zwolniony ze służby z dniem 31 lipca 1990 r. w stopniu porucznika.

W ramach pełnionej służby odwołujący się wykonywał działalność operacyjną. Realizował zadania w trudnym środowisku akademickim T. (...). Ze środowiska tego zapewniał dopływ szeregu informacji, które w wielu przypadkach stanowiły podstawę do podjęcia stosownych przeciwdziałań operacyjno-zabezpieczających. Wielokrotnie z pełnym powodzeniem realizował zadania przeciwko członkom nielegalnych ugrupowań antysocjalistycznych. Pozyskiwał i pracował z osobowymi źródłami informacji. Osiągał wyróżniające wyniki na odcinku pracy operacyjnej. W opiniach służbowych wskazywano, iż jest utalentowanym, sumiennym oraz zaangażowanym funkcjonariuszem, który nienagannie radzi sobie z pracą operacyjną. Miał przyznany dodatek operacyjny. Wskazywano, iż powierzone mu sprawy operacyjne prowadził z dużą dociekliwością. Był wielokrotnie nagradzany oraz odznaczany, jego uposażenie podwyższano, przyznawano mu liczne dodatki pieniężne.

Odwołujący się nie przeszedł weryfikacji Komisji Kwalifikacyjnej do przyjęcia go w szeregi służby w Urzędzie Ochrony Państwa oraz w nowo powstałych jednostek organizacyjnych podległych MSW. W opinii wskazano, iż nie odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza lub pracownika MSW. Złożył odwołanie od powyższej opinii, jednakże Centralna Komisja Weryfikacyjna utrzymała w mocy zaskarżoną opinię.

Wydział III Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w G., będący odpowiednikiem terenowym Departamentu III MSW, zajmował się m.in. zapobieganiem, rozpoznawaniem i wykrywaniem wrogiej i szkodliwej działalności,

nieprawidłowości i ujemnych zjawisk zabezpieczonych obiektów gospodarki narodowej, organizowaniem pracy operacyjnej oraz prowadzeniem bieżącego rozpoznania w zabezpieczanych instytucjach, obiektach i środowisk na terenie Trójmiasta, problemowo-zagadnieniową ochroną dziedzin szczególnie ważnych dla potrzeb gospodarczych i społeczno-politycznych województwa oraz kraju (inwestycje, działalność naukowo-badawcza, handel zagraniczny, łączność i komunikacja, środki masowego przekazu i wybitni specjaliści i naukowcy), organizowaniem kontroli polskich specjalistów handlowców i naukowców wyjeżdżających za granicę, zwalczaniem dywersji ekonomicznej, oraz ideologiczno-politycznej, prowadzeniem inwigilacji operacyjnej osób o wrogich i nacjonalistycznych poglądach znanych z negatywnej postawy oraz ujawnianiem i rozpracowywaniem osób podejrzanych informacji i charakterze gospodarczym i naukowym oraz politycznym (technologia produkcji, poziom techniki wytwarzania, patenty, prace naukowo-badawcze itp.). Wydział zajmował się operacyjną ochroną m.in. [...], Akademii Medycznej w G., Wyższego Studium Nauczycielskiego, Politechniki [...], Wyższej Szkoły Wychowania Fizycznego, Wyższej Szkoły Sztuk Plastycznych czy Wyższej Szkoły Muzycznej.

Do obowiązków inspektora w tym wydziale należało m.in. kontrola działalności inwigilowanych wrogich grup w określonych środowiskach, sprawdzanie operacyjne oraz rozpracowywanie osób, wszechstronne rozpoznawanie nastrojów w kontrolowanych środowiskach, zabezpieczenie przez penetracją obcych wywiadów, ujawnianie osób utrzymujących i próbujących nawiązać kontakt z „Kulturą” paryską i fundacjami emigracyjnymi, prowadzenie działań operacyjnych na odcinku bezpośredniego styku wymiany naukowej, kulturalno-artystycznej z krajami kapitalistycznymi, rozpoznawania i przeciwdziałanie wpływom duszpasterstwa względem młodzieży, kontrolowanie działalności klubów i imprez organizowanych przez młodzież oraz środowisko kulturalno-twórcze i naukowe.

Wydział III-I SB zajmował się kompleksową ochroną operacyjną oraz rozwijaniem pracy operacyjno-zapobiegawczej na terenie G. i S. w zakresie obiektów, środowisk i zagadnień takich jak wyższe uczelnie, szkolnictwo ponadpodstawowe, placówki PAN, zakłady i placówki naukowo-dydaktyczne, duszpasterstwo akademickie, polityczne organizacje młodzieżowe czy organizacje i

stowarzyszenia naukowe. Do zadań starszego inspektora w tym wydziale należało m.in. bezpośrednie ochranianie i wytypowanie obiektów i środowisk, wysuwanie koncepcji i opracowywanie dokumentów, opracowywanie skomplikowanych planów kombinacji operacyjnych, analizowanie uzyskiwanych materiałów operacyjnych, typowanie, pozyskiwanie i praca z osobowymi źródłami informacji oraz prowadzenie spraw operacyjnych wszystkich kategorii. Kolejno, do zadań inspektora należało m.in. współuczestniczenie w operacyjnej ochronie wytypowanych obiektów i środowisk, opracowywanie dokumentów niezbędnych w toku ochrony obiektów oraz realizujących przyjęte kierunki działania, informowanie kierownika o zdarzeniach zaistniałych w ochranianych obiektach i środowiskach, pod nadzorem kierownika sekcji typowanie, opracowywanie i praca z osobowymi źródłami informacji, zabezpieczanie warunków konspiracji i pozyskiwanie lokali kontaktowych oraz prowadzenie pod nadzorem kierownika sekcji spraw operacyjnych niższych kategorii. Z kolei młodszy inspektor zajmował się m.in. współuczestniczeniem w operacjach, opracowywaniem niektórych dokumentów, pracą z niektórymi źródłami informacji, prowadzeniem niektórych mniej skomplikowanych spraw niższych kategorii. Wszystkie czynności operacyjne młodszy inspektor wykonywał pod nadzorem kierownika sekcji.

Decyzją z 17 lipca 1995 r. Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w związku z zaliczeniem odwołującego się przez Wojskową Komisję Lekarską MSW w G. do II grupy inwalidzkiej, przyznał mu prawo do policyjnej renty inwalidzkiej od dnia 1 września 1994 r., która od 1 marca 2017 r. po waloryzacji wyniosła 2.736,56 zł.

W dniu 20 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, na podstawie posiadanych akt osobowych, stwierdził, że w okresie od 1 października 1982 r. do 31 lipca 1990 r. odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Z tego względu organ rentowy, kontestowaną w niniejszej sprawie decyzją z 26 maja 2017 r., ponownie ustalił wysokość policyjnej renty inwalidzkiej odwołującego się, począwszy od 1 października 2017 r., na kwotę 1.000 zł.

Zarówno Sąd Okręgowy, jak i Sąd Apelacyjny, uznały odwołanie za nieuzasadnione. Sąd pierwszej instancji szczegółowo wyjaśnił dlaczego w świetle

materiałów IPN uznał, że odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wyjaśnił do czego zmierzały dokonane ustalenia, dlaczego sam zapis ustawowy i informacja o przebiegu służby z IPN nie może przesądzać o fakcie służby na rzecz totalitarnego państwa, że konieczne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego na te okoliczności według zasad ogólnych z zastosowaniem rygoru wynikającego z art. 6 k.c. Wskazał też, że ze złożonych dokumentów wynika, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w organach (jednostkach) wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Za ustaleniami Sądu Okręgowego, jak i potwierdzającymi stanowisko organu rentowego, przemawiają także dokumenty IPN, z których wynika, że odwołujący się służąc w spornym okresie od 1 października 1982 r. do 31 lipca 1990 r., zajmował się zwalczaniem opozycji oraz podziemia niepodległościowego. Sam zainteresowany w żadnym stopniu nie przedstawił natomiast dowodów na okoliczności podnoszone przez siebie zarówno w odwołaniu od decyzji jak i w apelacji, że był szeregowym funkcjonariuszem nieprowadzącym działalności na szkodę obywateli, polegającej na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Jego czynności, co wynikało z dokumentacji IPN, służyły właśnie tym celom, tj. zwalczaniu opozycji demokratycznej, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa obywateli. Odwołujący się jedynie polemizował z poprawnie ustalonym przez Sąd Okręgowy stanem faktycznym, nie przedstawiając żadnych dowodów, które byłyby niewłaściwie ocenione przez Sąd.

Tym samym Sąd odwoławczy uznał, że wyrok Sądu Okręgowego odpowiada prawu. Sąd Okręgowy dokonał odpowiedniej wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Uznał, iż sam zapis ustawy nie może przesądzać o tym, czy odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Przeprowadził postępowanie dowodowe pod kątem indywidualnej winy odwołującego się i wina ta została wykazana.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że istotną okolicznością, którą ustalił Sąd Okręgowy, a która nie była kwestionowana przez odwołującego się, jest fakt, że w

1990 r. nie przeszedł on pozytywnie weryfikacji, w wyniku czego nie został dopuszczony w demokratycznej Polsce do służby w Policji czy innych służbach. Odwołanie od orzeczenia Komisji weryfikacyjnej zostało oddalone orzeczeniem Centralnej Komisji Weryfikacyjnej. W ocenie Sądu drugiej instancji jest to bardzo ważny aspekt pod kątem ustalenia indywidulanej winy bowiem w 1990 r. dwie komisje orzekły, zgodnie z porządkiem prawnym, że odwołujący się nie spełniał wymogów by dalej służyć na rzecz demokratycznego państwa. Dwie komisje były przekonane, że nie posiadał on kwalifikacji moralnych do pełnienia służby po 1990 r. mimo młodego wieku (niespełna 32 lata), wyższego wykształcenia, z uwagi na fakt w jaki sposób i jakie czynności wykonywał do 1990 r.

Sąd Okręgowy przeprowadził postępowanie dowodowe z dokumentów zgromadzonych w trakcie postępowania, z którego wynikało w sposób niebudzący wątpliwości, że odwołujący w okresie spornym służył w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych w G. w Wydziale III-I SB m.in. na stanowisku inspektora, w środowisku naukowym na terenie G. i S. w zakresie zagadnień takich jak wyższe uczelnie, szkolnictwo ponadpodstawowe, placówki PAN, zakłady i placówki naukowo-dydaktyczne, duszpasterstwo akademickie, polityczne organizacje młodzieżowe czy organizacje i stowarzyszenia naukowe. Do jego zadań w tym wydziale należało m.in. bezpośrednie typowanie obiektów i środowisk, wysuwanie koncepcji i opracowywanie dokumentów, opracowywanie skomplikowanych planów kombinacji operacyjnych, analizowanie uzyskiwanych materiałów operacyjnych, typowanie, pozyskiwanie i praca z osobowymi źródłami informacji oraz prowadzenie spraw operacyjnych wszystkich kategorii. Kolejno, do zadań inspektora należało m.in. współuczestniczenie w operacyjnej ochronie wytypowanych obiektów i środowisk, typowanie, opracowywanie i praca z osobowymi źródłami informacji, zabezpieczanie warunków konspiracji i pozyskiwanie lokali kontaktowych oraz prowadzenie pod nadzorem kierownika sekcji spraw operacyjnych niższych kategorii. Odwołujący się w ramach pracy operacyjnej inwigilował środowisko trójmiejskiej młodzieży oraz studentów, pozyskiwał oraz rozpracowywał osobowe źródła dowodowe, wskazywano, iż tajni współpracownicy, z którymi kontakt nawiązał, przyczynili się do podjęcia stosownych przeciwdziałań operacyjno-zabezpieczających. Odwołujący się z łatwością, gorliwością oraz z pozytywnym

rezultatem realizował zadania przeciwko członkom nielegalnych ugrupowań antysocjalistycznych. Neutralizował środowisko akademickie za pomocą wszelkich dostępnych metod operacyjnych. Niejednokrotnie osiągał wyróżniające wyniki na odcinku pracy operacyjnej, był nagradzany, awansowany, a jego uposażenie było podnoszone, przyznawano mu dodatki specjalne oraz dodatek operacyjny.

Tym samym Sąd odwoławczy przyjął, że czynności odwołującego się, co wynikało z dokumentacji IPN, służyły zwalczaniu opozycji demokratycznej, stowarzyszeń, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń. Wydział, w którym służył zwalczał wolnościowe środowiska akademickie, a on sam był wysokim funkcjonariuszem. Pozyskiwał osobowe źródła informacji, zapobiegał antysocjalistycznym nastrojom i dążeniom.

W skardze kasacyjnej, zaskarżając wyrok w całości, odwołujący się zarzucił naruszenie prawa materialnego: 1/ art. 15z<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczegółowych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji przez niewłaściwe zastosowanie i rozpoznanie sprawy przez Sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego, podczas gdy nie było to konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP), w związku z czym prowadziło do nieważności postępowania na podstawie art. 379 pkt 4 k.p.c.; 2/ art. 2 Konstytucji przez błędną wykładnię opierającą się na przeświadczeniu, że arbitralne obniżenie wysokości świadczenia rentowego nie narusza zasady ochrony praw nabytych i zasady sprawiedliwości społecznej, a także zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego; 3/ art. 15c w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że skarżący w spornym okresie pełnił służbę, która może być określona jako służba na rzecz totalitarnego państwa, co uzasadniałoby obniżenie wysokości przysługujących mu świadczeń rentowych, pomimo niewykazania okoliczności świadczących o winie indywidualnej, co pozostaje w sprzeczności z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1 /20; 4/ art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez błędną wykładnię i uznanie, że obniżenie wysokości świadczeń

emerytalno-rentowych jest proporcjonalne i uzasadnione z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej, podczas gdy nie zaistniały przesłanki ku obniżeniu wysokości świadczeń, a obniżenie ich wysokości stanowi przejaw nieuzasadnionego w żadnym stopniu działania władzy publicznej, za to godzącego w prawo do zabezpieczenia społecznego; 5/ art. 233 § 1 k.p.c., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy poprzez dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny dowodów, wywiedzenie wniosków nielogicznych z poczynionych ustaleń i zastosowanie domniemania winy byłego funkcjonariusza resortu bezpieczeństwa za wszelkie przekroczenia w zakresie działalności określonych jednostek, w których pełnił służbę, pomimo odmiennej interpretacji wskazanej przez Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20.

Z uwagi na powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku, zniesienie postępowania w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazanie sprawy sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania w innym składzie oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, od według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego orzeczenia, tj. przyznanie świadczenia rentowego w dotychczasowej wysokości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nieuzasadniona.

Przechodząc do zarzutów skargi kasacyjnej wskazać należy na kilka elementarnych kwestii istotnych dla jej rozstrzygnięcia. Podnieść należy na rozbieżność orzecznictwa sądów powszechnych co wykładni pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” określonej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, tych rozbieżności nie usunęła, wręcz przeciwnie poglądy w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego ewoluują (patrz m.in. wyrok z 25 października 2023 r., III USKP 39/23 LEX nr 3619227, wyroki Sądu Najwyższego niepublikowane w sprawach: III USKP 95/23, III USKP 16/23, III USKP 55/23, III USKP 95/23). Stosownie do przepisu art. 390 § 2 k.p.c. uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca

zagadnienie prawne wiąże tylko w danej sprawie. Sądy powszechne nie mogą jednak dowolnie ignorować wydawanej przez Sąd Najwyższy uchwały. Brak bowiem formalnej mocy wiążącej orzecznictwa Sądu Najwyższego poza związaniem wynikającym z przepisów szczególnych nie oznacza, iż nie mają one realnego wpływu na orzecznictwo sądów powszechnych. Zawierają one zawsze określoną wykładnię danej normy prawnej popartą szeroką argumentacją i autorytetem Sądu Najwyższego. Niezastosowanie się do takiej uchwały wymaga przedstawienia pogłębionej kontrargumentacji, która może się okazać niewystarczająca w razie kontroli kasacyjnej danego rozstrzygnięcia.

Odnosząc się do interpretacji pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” określonej w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, za utrwaloną w doktrynie i orzecznictwie należy uznać tezę, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, nie jest oczywiście granicą bezwzględną, ale do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych. Wykorzystanie innych metod wykładni prawa ma miejsce, dopiero gdy poddawane ocenie unormowania okażą się dysfunkcyjne albo zmierzają do nadużycia prawa, gdy rezultaty wykładni językowej są jasne, ale pozostają w zasadniczej sprzeczności z hierarchią wartości systemu prawa. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego (zob. uzasadnienie uchwały 7, mającej moc zasady prawnej, z 27 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03) wolno odstąpić od sensu językowego wykładni, mimo że przepis jest jasny i oczywisty, gdy prowadzi to do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, gdy przemawiają za tym szczególnie ważne racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne, gdy językowe znaczenie przepisu pozostaje w oczywistym konflikcie lub sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, zwłaszcza gdy te normy mają wyższą moc prawną, gdy znaczenie to prowadzi do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi, albo gdy znaczenie to prowadzi do konsekwencji absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego. Z powołaniem się na uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2017 r., I UK 341/16, OSNP 2018 nr 7, poz. 97, trzeba przypomnieć że w judykaturze i doktrynie prezentowane jest jednolite stanowisko odnośnie reguły pierwszeństwa

wykładni językowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r., K 25/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 141), stwierdził, że w państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas - zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* - nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Interpretator związany jest językowym znaczeniem tekstu prawnego, znaczenie to stanowi zawsze granicę dokonywanej przez niego wykładni. W pewnych szczególnych sytuacjach rola wykładni funkcjonalnej nie będzie jednak ograniczać się wyłącznie do roli dyrektywy wyboru jednego ze znaczeń językowych, ale może tworzyć swoiste, różne od alternatyw językowych, znaczenie tekstu prawnego. Przyjęcie takiego swoistego znaczenia tekstu prawnego, ustalonego na podstawie wykładni funkcjonalnej (celowościowej) będzie prowadziło zawsze do wykładni rozszerzającej lub zwążającej. Również w tym wypadku językowe znaczenie tekstu prawnego stanowi granicę wykładni, w tym sensie, że nie jest dopuszczalne przyjęcie swoistych wyników wykładni funkcjonalnej, jeżeli wykładnia językowa prowadzi do jednoznaczności tekstu prawnego. Nie oznacza to jednak, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993 nr 10, poz. 183; z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7; z 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1; z 25 października 2016 r., I UK 386/15, LEX nr 2169474 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z 3 listopada 1997 r., III ZP 38/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 234; z 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99, OSNKW 2000 nr 3-4, poz. 24 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1 oraz K. Pleszka: *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granice wykładni*, w: *Filozoficzno - teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1997, s. 69-77; T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni*, Zakamycze 2006). W uzasadnieniu wyroku z 13

stycznia 2005 r., P 15/02 (OTK-A 2005 nr 1, poz. 4), Trybunał Konstytucyjny wyraził ponadto pogląd, że wykładni przepisu dokonuje się zawsze, nawet w sytuacjach pozornie niebudzących wątpliwości interpretacyjnych, a zasada *clara non sunt interpretanda* zamienia się właściwie w zasadę *interpretatio cessat in claris* (interpretację należy zakończyć, gdy osiągnięto jej jednoznaczny rezultat).

Sąd Najwyższy w swoim orzecnictwie również wielokrotnie wyjaśniał, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej. Nie powinno się więc stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, a zatem nie można ich poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zwężającej, modyfikującej (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 16 sierpnia 2005 r., I UK 378/04, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 218; z 23 października 2006 r., I UK 128/06, OSNP 2007 nr 23-24, poz. 359; z 29 stycznia 2008 r., I UK 239/07, OSNP 2009 nr 7-8, poz. 103; z 4 marca 2008 r., II UK 129/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 155; z 19 maja 2009 r., III UK 6/09, LEX nr 509028). Wskazane dyrektywy wykładni znajdują odzwierciedlenie nie tylko w prawie ubezpieczeń społecznych. W teorii prawa istnieje bowiem ugruntowane stanowisko odnośnie do reguł pierwszeństwa wykładni językowej (por. M. Zieliński: Wykładnia Prawa, Zasady, Reguły, Wskazówki, Warszawa 2002, s. 49). Wykorzystanie innych metod wykładni prawa ma miejsce, dopiero gdy poddawane ocenie unormowania okażą się dysfunkcjonalne albo zmierzają do nadużycia prawa (zob. M. Raczkowski: Wykładnia celowościowo-funkcjonalna a jednolitość orzecnictwa. Zbieżne stanowisko w tej mierze wyraził także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 25 czerwca 2000 r., K 25/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 141; zob. też: K. Pleszka: Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni (w:) Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1997, s. 69-77; a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000 nr 5, poz. 141 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993 nr 10, poz. 183; z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7, uchwały Sądu Najwyższego z 3 listopada 1997 r., III ZP 38/97, OSNAPIUS 1998 nr 8, poz. 234; z 8 lutego 2000 r.,

I KZP 50/99, OSNKW 2000 nr 3-4, poz. 24 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1).

Wskazać należy, że ustawa dezubekizacyjna w art. 13b stanowi, że bezpośrednią przyczyną obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych jest okoliczność, że funkcjonariusz został uznany za osobę „pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Powyższą kwestię rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. w art. 15 ust. 1b. stwierdzała ona, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powoduje obniżenie świadczenia emerytalnego. Nie dodawała żadnych warunków, ocen czy opisów służby. Wtedy Sąd Najwyższy potwierdził, w wyrokach z 24 czerwca 2015 r. (sygn. akt II UK 246/15) oraz z 25 maja 2016 r. (sygn. akt II BU 7/15), że w świetle tych przepisów nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby, by ustalić czy jego świadczenie podlega zmniejszeniu. Nadto wskazać należy, że w już w dniu 3 marca 2011 r. w sprawie II UZP 2/11 Sąd Najwyższy rozpatrując zagadnienie prawne przekazane postanowieniem przez Sąd Apelacyjny w Warszawie z dnia 25 listopada podjął uchwałę: Za każdy rok pełnienia służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.), emerytura wynosi 0,7% podstawy jej wymiaru (art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)), co oznacza, że wysokość emerytury wyliczanej wyłącznie za okresy pełnienia takiej służby może być niższa od 40% podstawy wymiaru tego świadczenia”. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały wyraźnie wskazał, że żaden rodzaj ani sposób wykładni zawartego w art. 15b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy odesłania do art. 15 tej ustawy nie daje osobom, które pełniły w latach 1944-1990 służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w ustawie lustracyjno-dezubekizacyjnej,

możliwości prawnych ani argumentów prawnych lub prawniczych do domagania się ustalenia wysokości należnych im emerytur z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy od innej podstawy wymiaru niż 0,7% za każdy rok pełnienia służby w wymienionych w art. 2 organach bezpieczeństwa państwa. Przeciwnie, poddane analizie przepisy są jednoznacznie czytelne, a przeto jasne i niewymagające szczególnie pogłębionej analizy prawnej ani prawniczej. Pomimo to Sąd Najwyższy uznał, że rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego było niezbędne ze względu na znaczną liczbę adresatów poddanych analizie regulacji prawnych, którym skutek zastosowania spornych przepisów organy emerytalne skorygowały (obniżyły) w istotny sposób wysokość pobieranych emerytur z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Jasny, jednoznacznie czytelny i niepozostawiający wątpliwości, w ocenie Sądu Najwyższego, był art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, który w ust. 1 stanowił, że emerytura osoby, która w latach 1944-1990 pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa (o naturze totalitarno-komunistycznej), o których mowa w ustawie lustracyjno-dezubekizacyjnej, wynosi 0,7% podstawy wymiaru tego świadczenia za każdy rok takiej służby. Takie same zasady obliczania emerytur z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy potwierdza normatywne brzmienie art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy zaopatrzeniowej, który traktuje okresy wymienionej służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego w latach 1944-1990 jako okresy równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej, ale na zasadach określonych w art. 15b tej ustawy, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2 art. 13 (przepis nadal obowiązujący), który w ogóle wyklucza możliwość uznania za równorzędne okresów służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z

winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu. Sąd Najwyższy zastosował więc w tym przypadku wykładnię językową przepisów tzw. pierwszej ustawy dezubekizacyjnej, na mocy której obniżono funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa (o których mowa była w ustawie lustracyjno-dezubekizacyjnej), uznając jej zapisy za jasne oraz oczywiste i nie wymagające odwołania się do innych zasad wykładni poza wykładnią ściśle językową.

Od wykładni językowej Sąd Najwyższy odszedł przy ocenie zapisów drugiej ustawy dezubekizacyjnej, podejmując w dniu 16 września 2020 r. uchwałę w sprawie III UZP 1/20 i stwierdzając, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, (...) oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka." W ocenie Sądu Najwyższego w tym składzie argumentacja zawarta w powyższej uchwale nie jest przekonująca. Aktualna ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w art. 13b ust. 1 uznaje okres służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w ściśle określonych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach jako okres służby na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Sądu Najwyższego ustawa ta nie daje uprawnień sądom do jakichkolwiek ocen sposobu wykonywania przez funkcjonariuszy tej służby. W ocenie Sądu Najwyższego był to świadomy i celowy zabieg ustawodawcy, który konkretyzując pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa, poprzez ściśle określenie jednostek aparatu bezpieczeństwa i ram czasowych służby, chciał uniknąć jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiały się podczas stosowania pierwszej ustawy dezubekizacyjnej, która odwoływała się do organów wymienionych w ustawie lustracyjnej. Dlatego też, służba o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to „służba na rzecz totalitarnego państwa”, którą ustawodawca definiuje jako „służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach” (art. 13b ust. 1 ustawy) oraz służbę na etatach oraz w ramach szkoleń, kursów, a także oddelegowania w określonych instytucjach, wskazanych w ustawie (art. 13b ust. 2 ustawy), chyba że służba ta rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. bądź której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony (art. 13c ustawy zaopatrzeniowej). Ustawa zawiera definicję legalną i nie ma potrzeby sięgania do innych rodzajów wykładni, skoro ustawa dezubekizacyjna zawiera definicję ścisłą i nie budzącą wątpliwości. Z powyższej definicji legalnej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Trudno też znaleźć jakiegokolwiek argumenty systemowe przemawiające za zastosowaniem w tym przypadku wykładni pozajęzykowej.

Definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa” jest oczywiście jedynie kryterium wyjściowym w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy. Konstrukcja powyższa tworzy domniemanie ustawowe, które funkcjonariusz może obalić czy to w postępowaniu administracyjnym, czy to przed sądami powszechnymi, tak aby uniknąć obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji niekorzystnymi dla nich unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Powyższe rozumowanie znajduje odzwierciedlenie w tych zapisach ustawy zaopatrzeniowej, które wprost przewidują w określonych sytuacjach wyłączenie unormowań w zakresie obniżania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi „służbę na rzecz totalitarnego państwa”- tj. w przepisach art. 8a ust. 1, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 tej ustawy, co przemawia za przemyślanym zabiegiem systemowym ustawodawcy. Z treści art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że ustalenie emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej w sposób wskazany w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 nie następuje wobec wskazanych w tych przepisach osób, jeżeli osoby te udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych,

podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Przy tym chodzi właśnie o osoby, „które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b, i które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.” Ustawodawca w treści art. 15c ust. 5 i 6 (i odsyłających do treści tego przepisu regulacjach art. 22a ust. 6 i art. 24a ust. 6) ustawy zaopatrzeniowej wyraźnie rozróżnia charakter działalności w ramach służby odbywanej w warunkach państwa totalitarnego od formalnego kryterium „okresu służby na rzecz państwa totalitarnego”, stanowiąc wprost, że niekorzystnych unormowań zawartych w przepisach ustawy zaopatrzeniowej „nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. (...)”. W przypadku, o którym mowa w ust. 5, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b”. Oznacza to, że sam ustawodawca przyjmuje, że legalna definicja „służby na rzecz totalitarnego państwa” ma w istocie konstrukcję obalanego ustawowego domniemania, według którego osoby pełniące służbę odpowiadającą kryteriom zawartym w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, tj. pełniące służbę w określonym czasie w ramach określonych stosunków służbowych, nie podlegają ogólnym regulacjom art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy, skoro wyraźnie przewidział, że również w stosunku do osób, które pełniły „służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, lecz działały w opozycji do zadań i funkcji ustrojowych państwa tego rodzaju, unormowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy mogą nie mieć zastosowania. W tym kontekście trudno przyjąć aby wykładnia językowa pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” prowadziła do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji.

Wykładnię powyższą wzmacnia treść art. 13a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którą sporządzana przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania

Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu informacja o przebiegu służby „na rzecz totalitarnego państwa” zawiera zarówno dane istotne z punktu widzenia legalnej definicji „służby na rzecz totalitarnego państwa”, tj. wskazanie okresów służby na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b, jak i inne dane, tj. informację, „czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego”, a zatem informację dotyczącą nie tylko „okresu służby na rzecz państwa totalitarnego”, lecz również dotyczącą charakteru działalności w ramach służby odbywanej w warunkach państwa totalitarnego, co – w przypadku angażowania się w działalność niekorespondującą z zadaniami i funkcjami państwa totalitarnego – z mocy samego prawa wyłącza stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy (art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4. Takie rozumienie zapisów ustawy zaopatrzeniowej, uwzględniające obok wykładni językowej art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, pozostałe unormowania tej ustawy, pozwala „w ocenie Sądu Najwyższego, na pełne odkodowanie treści pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego. Pojęcie „państwa totalitarnego” ma z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) jednoznacznie pejoratywne zabarwienie, co oznacza, że charakter taki ma również „służba na rzecz” takiego państwa.

Dlatego też Sąd Najwyższy w tym składzie nie podziela wykładni pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, jakiej dokonał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20. W ocenie Sądu Najwyższego jest to wykładnia prawotwórcza, sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawnego i trójpodziału władz wynikających z Konstytucji RP. Żaden bowiem sąd, w tym Sąd Najwyższy, nie jest uprawniony do ustanawiania prawa, do czego teza Sądu Najwyższego nawiązuje poprzez zastosowanie ocennego kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Pojęcie takiego kryterium w żadnym razie nie zostało sformułowane w ustawie. Wskazać dodatkowo należy, że odwoływanie się przez Sąd

Najwyższy w powyższej uchwale do wykładni pozaliteralnej nie znajduje, w ocenie Sądu Najwyższego w tym składzie żadnego uzasadnienia prawnego. Odwołanie się do ustawy lustracyjnej, która reguluje odmienne kwestie, a mianowicie - określa zasady i tryb ujawniania informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa oraz treści tych dokumentów, znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej "Instytutem Pamięci Narodowej", tryb składania oraz oceny zgodności z prawdą oświadczeń dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów nie ma również systemowego uzasadnienia. Ustawa stwierdza co prawda w preambule, że: „Stwierdzamy, że praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom przez osobowe źródło informacji (zapis uznany za niezgodny z Konstytucją RP) polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Mając na względzie powyższe, a także konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości, oraz ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody, stanowi się, co następuje:...”.

Ustawa lustracyjna jednak w żadnym zapisie nie zawiera definicji legalnej służby na rzecz państw totalitarnego, a jedynie stwierdza, że pracę albo służbę w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego w warunkach opisanych wyżej, należy uznać za trwale związaną z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Sformułowanie powyższe ma charakter *stricto* ocenny - jednoznacznie negatywny dla tego typu służby lub pracy, a nie

definiujący. „W założeniu jednym z celów ustawodawcy była konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości. Zgodnie z intencją ustawodawcy, przekazywanie informacji dotyczących pracy albo służby w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomocy udzielanej tym organom przez osobowe źródło informacji, jest niezbędne ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących określone funkcje, zajmujących dane stanowiska i wykonujących pewne, ściśle określone zawody...” (patrz: Jarosław Marciniak – Obowiązki lustracyjne pracodawcy i pracowników).

Przed wszystkim jednak nie można przyjąć, że ustawa lustracyjna zawiera definicję służby na rzecz totalitarnego państwa, zważywszy na fakt, że stwierdzenie to jest zawarte w preambule do ustawy, a więc we wstępie do aktu prawnego zwykle o istotnym znaczeniu politycznym, ale nie rodzącym skutków prawnych dla adresatów aktu normatywnego. Preambuła nie rodzi zatem sama w sobie skutków prawnych, nawet wobec osób objętych ustawą lustracyjną. Podobne stanowisko jest akceptowane w najnowszych poglądach doktryny - patrz Artur Kotowski: Raz jeszcze o normatywnym statusie preambuły, glosa postanowienia Sądu Najwyższego z 25 lutego 2016 r., I KZP 17/15: Preambuła posiada znaczenie normatywne jedynie w zakresie źródła dyrektyw interpretacyjnych, które [...] - wiążą interpretatora *ad casum* jedynie przy interpretacji nazw lub ich zbiorów z jednego aktu normatywnego i nie mogą stanowić żadnej dyrektywy ogólnej. Tym samym preambuła ma znaczenie pomocnicze w zakresie i tak uznanej za pomocniczą metody interpretacji celowościowej. Jej znaczenia służą rozstrzygnięciu kolizji celów względnie alternatywnych znaczeniowych wynikłych w procesie interpretacji.” Nie można zatem już choćby z tego powodu dyrektyw wykładni pojęcia „służby na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego” przenosić na inne akty normatywne, a więc również na ustawę zaopatrzeniową.

Wbrew stwierdzeniom Sądu Najwyższego zawartym w uzasadnieniu uchwały, III UZP 1/20, stanowisko zawarte w tezie tej uchwały nie jest utrwalone w

orzecnictwie sądów administracyjnych (na przykład wyroki: z 11 grudnia 2019 r., I OSK 2015/19, LEX nr 2865792; I OSK 2247/19, LEX nr 2799469 a także z 4 czerwca 2019 r., II FSK 2018/17, LEX nr 2715899). Wyroki te zapadły na tle zastosowania przepisu art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniach tych wyroków, zapadłych na tle wykładni tego przepisu, stanowiącego, że „minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia, sądy administracyjne wskazywały, że: „Z definicji ustawowej zawartej w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej” wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Definicja ta, jak wynika z pozostałych unormowań ustawy zaopatrzeniowej, nie jest jednak ukierunkowana na objęcie restrykcyjnymi unormowaniami ustawy zaopatrzeniowej tych funkcjonariuszy, którzy wprawdzie pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, jednakże ich działalności nie można ocenić negatywnie z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez to państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia społecznego. Definicja ustawowa "służby na rzecz totalitarnego państwa" przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję ustawowego domniemania o istnieniu podstawy prawnej do obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, restrykcyjnymi unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego." Sądy administracyjne słusznie wskazywały, że domniemanie to jednak może być obalone w konkretnym stanie faktycznym między innymi z uwagi na charakter, rodzaj wykonywanych czynności, których nie można ocenić negatywnie. Wniosek powyższy znajduje uzasadnienie w tych unormowaniach ustawy zaopatrzeniowej, które wprost przewidują w określonych sytuacjach wyłączenie restrykcyjnych unormowań w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę

w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi "służbę na rzecz totalitarnego państwa". Unormowania te zawarte zostały w art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej oraz właśnie w art. 8a ust. 1 tej ustawy. Jednak orzeczenia te, jak wskazano wyżej, zapadały na tle stosowania art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz oceny czy te szczególnie uzasadnione przypadki mają zastosowanie w ściśle określonych stanach faktycznych. Mając powyższe na uwadze, regulację zawartą w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej należy wyklądać, jako dany przez ustawodawcę organowi administracji publicznej/sądom administracyjnym instrument służący wszechstronnemu zbadaniu sprawy określonego funkcjonariusza w celu zweryfikowania, czy funkcjonariusz ten, objęty ustawowym domniemaniem "służby na rzecz totalitarnego państwa", jest w istocie osobą, której wysokość świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego powinna być ustalana na podstawie przepisów znajdujących uzasadnienie wyłącznie do tych osób, które angażowały się w sposób bezpośrednio ukierunkowany na realizowanie charakterystycznych dla ustroju państwa totalitarnego jego zadań i funkcji i których prawa - z tego właśnie względu - zostały nabyte niesłusznie z perspektywy aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Stąd też, treść art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jak wskazywały sądy administracyjne w/w sprawach, może stanowić podstawę do wyłączania restrykcyjnych unormowań ustawy w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, tj. decyzji administracyjnej rozstrzygającej konkretną sprawę indywidualnego podmiotu.

Dlatego też, w ocenie Sądu Najwyższego, służba z „okresu totalitarnego państwa” nie zawsze będzie traktowana jako podstawa do obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy. Unormowania art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej w sposób wyraźny akcentują taką aktywność funkcjonariuszy "z okresu totalitarnego państwa", która pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego i stanowią podstawę - na warunkach wskazanych w tych unormowaniach do wyłączenia regulacji art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 tej ustawy właśnie wobec osób, wymienionych w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej. Udowodnienie tego rodzaju aktywności powoduje więc, że osoba, której sytuacja ze względu na okres i miejsce

pełnionej służby nadal mieści się w zakresie ustawowej definicji "służby na rzecz totalitarnego państwa" traktowana jest przez ustawodawcę jako osoba, względem której nie znajdują aksjologicznego uzasadnienia negatywne unormowania wprowadzające odstępstwa od ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego czy rentowego.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela przy tym stanowisko zawarte w postanowieniu Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt III UZP 11/19, że „funkcjonariusz, któremu obniżono świadczenie zaopatrzeniowe, może wystąpić do właściwego ministra o weryfikację spornych okresów jego służby w instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, jeżeli uważa, że spełnił warunki, o których mowa w jej art. 8a. W szczególności spornych dyspozycji nie stosuje się, jeżeli funkcjonariusz służb totalitarnego państwa udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych współpracował i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5), co także poddaje się weryfikacji sądowej. W konsekwencji nie ma innych podstaw prawnych do jurysdykcyjnej kreacji nieznanych ustawie zaopatrzeniowej kryteriów potencjalnego reaktywowania wysokości emerytur lub rent funkcjonariuszom, z których każdy będzie dowodził "niewinnego" udziału w systemie totalitarnego bezprawia z dalszym pokrzywdzeniem i upokorzeniem ofiar niegodziwej służby represyjnej, która zwalczała ruchy demokratyczne, niepodległościowe, obywatelskie i wolnościowe". Przeciwnie zapatrywania są stanowiskiem nie znajdującym jakiegokolwiek odzwierciedlenia w ustawie." Sąd Najwyższy podziela również stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu z 19 lutego 2020 r. w sprawie III UZP 11/19, który uznał, że: „Kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w cywilnych lub wojskowych instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., ustalone na wniosek właściwego organu emerytalno-rentowego przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie posiadanych akt osobowych funkcjonariusza (art. 13a w związku z art. 15c ust. 4), jest spełnione po sądowym zweryfikowaniu formalnej przynależności do instytucji wymienionych w art. 13b ustawy odpowiedzialnych za łamanie podstawowych praw człowieka i wolności osób represjonowanych lub członków ich

rodzin, bez konieczności indywidualizacji lub sądowej weryfikacji stosowania represji politycznych przez konkretnego funkcjonariusza. Osobom, które pomiędzy 22 lipca 1944 r. a 31 lipca 1990 r. pełniły na rzecz totalitarnego państwa służbę, o której mowa w art. 13b i pozostawały w takiej służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., przysługują z budżetu państwa emerytury na zasadach określonych w art. 15c ww. ustawy, które nie naruszają karnistyczno-kryminalnej zasady *ne bis in idem*, ani nie stanowią nieproporcjonalnego obniżenia wysokości poprzednio niesłusznie nabytych uprawnień zaopatrzeniowych.”

W ocenie Sądu Najwyższego powyższe stanowisko, mimo braku związania sądu powszechnego treścią informacji o przebiegu służby wystawionej przez IPN, obliuguje sąd jedynie do ustalenia czy ubezpieczony wykonywał służbę lub pracę w jednostkach szczegółowo wymienionych w art. 13b ustawy dezubekizacyjnej. Pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” zostało wprowadzone ustawą dezubekizacyjną i miało zastąpić nieprecyzyjne (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 24 lutego 2015 r., II UK 104/14, LEX nr 1665589) określenie organów bezpieczeństwa państwa zawarte w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej (zobacz druk sejmowy 1061), z czym sądy borykały się przy rozpoznawaniu spraw z poprzedniej ustawy dezubekizacyjnej. Wbrew twierdzeniom zawartym w uchwale Sądu Najwyższego w sprawie III UZP 1/20 ustawodawca zawarł w ustawie definicję normatywną tego pojęcia zgodną z zasadami przepisu § 146 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) gdyż wprowadził definicję ścisłą służby na rzecz totalitarnego państwa, nie budzącą żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Sąd Najwyższy podziela w tym zakresie stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w cytowanym postanowieniu, III UZP 11/19, w którym Sąd Najwyższy zauważył, że w odniesieniu do przepisów ustawy z 1994 r. istotne zmiany przyniosła ustawa nowelizująca z 2009 r. To ten akt prawny stanowił likwidację przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, co wyraźnie akcentowała preambuła ustawy, potępiająca jednoznacznie funkcje policji politycznej w systemie władzy komunistycznej. W założeniu ustawy nowelizującej z 2009 r. wprowadzony mechanizm weryfikacyjny przewidywał ponowne obliczenie wysokości emerytury osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w

art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1994-1990 (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 306, dalej jako ustawa lustracyjna). W myśl art. 15b ust. 1 pkt 1 tej noweli służba w określonych podmiotach została potraktowana jak okres nieskładkowy, to jest 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990. W orzecznictwie jednoznacznie stwierdzono, że tak obniżone świadczenie może być niższe od 40% podstawy jego wymiaru, uznając równocześnie, że art. 15b ustawy nowelizującej z 2009 r. nie naruszył zasady równości lub proporcjonalności świadczeń, bowiem tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie z racji działań ukierunkowanych na zwalczanie przyrodzonych praw człowieka i tym samym funkcjonariusze nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych (również wspomniana uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., II UZP 2/11, OSN 2011 nr 15-16, poz. 210). Sąd Najwyższy zauważył, że rozwiązania ustawy z 2009 r. zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, który uznał je za zgodne z Konstytucją (zob. wyroki: z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 r. Nr 2, poz. 15; z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Oceniając poszczególne aspekty, Trybunał Konstytucyjny był zdania, że wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobata dla metod i praktyk służby bezpieczeństwa (zob. wyrok z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999 Nr 4, poz. 73), a środki demontażu dziedzictwa, po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji (zob. wyrok z 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007 Nr 5, poz. 48). Trybunał Konstytucyjny uznał, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które

same ich nie stosowały, gdy były u władzy. Trybunał podzielił pogląd ustawodawcy, że jedynie podjęcie odważnej próby udzielenia przez funkcjonariusza pomocy ofierze represji politycznych zasługuje na aprobatę. Ta pozytywna ocena znalazła swój wyraz w art. 13a ust. 4 pkt 3 ustawy z 2009 r. Warto zwrócić tu uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie nie miał żadnych wątpliwości interpretacyjnych co do pojęcia totalitarnego ustroju komunistycznego w przeciwieństwie do Sądu Najwyższego orzekającego w sprawie III UZP 1/20. Warto też podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r. (K 15/93, OTK 1994 Nr 1, poz. 4) wskazał, że "współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i o jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce."

Problem odebrania przywilejów funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa stanowił również przedmiot wypowiedzi ETPCz, który rozpoznawał sprawy z perspektywy naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia (skarga nr 15189/10, Adam Cichopek przeciwko Polsce) Trybunał podkreślił, że: (-) obniżenie lub zawieszenie emerytury może stanowić ingerencję we własność, która musi być uzasadniona; (-) pojęcie "interes publiczny" jest z konieczności szerokie... Uznając za naturalne, że swoboda ustawodawcy przy implementacji polityki społecznej i gospodarczej powinna być szeroka, Trybunał wielokrotnie deklarował, że szanuje ocenę ustawodawcy w zakresie tego, co leży w interesie publicznym, jeśli nie jest ona oczywiście pozbawiona uzasadnionych podstaw. Nie jest ona jednak nieograniczona. Trybunał musi być przekonany, że została zachowana rozsądna proporcja między użytymi środkami i celem, jaki miał być w ten sposób osiągnięty. Wyraża to pojęcie "właściwa równowaga", jaka musi być zachowana między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi upewnić się, czy na skutek ingerencji dana osoba nie została nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążona; (-) przy ocenie proporcjonalności środków podejmowanych przez państwo w sferze praw emerytalnych ważne jest ustalenie czy prawo skarżącego do świadczeń z danego systemu ubezpieczeń społecznych zostało naruszone w sposób dotykający

samej jego istoty. Ważna może być również natura odebranego świadczenia, w szczególności, czy jego źródłem był szczególnie korzystny system emerytalny dostępny jedynie pewnym grupom. Ocena w tym zakresie różni się zależnie od konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego; całkowite pozbawienie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania, co do zasady oznacza jednak naruszenie prawa własności, ale rozsądna i umiarkowana obniżka już nie. W aktualnej ustawie dezubekizacyjnej, ustawodawca obniżając świadczenia emerytalne i rentowe zachował ich wysokość nie mniejszą niż przeciętna emerytura/renta ogłoszona przez Prezesa ZUS, a w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej.

W tym kontekście podkreślić należy, że art. 2 Konstytucji zawiera nie tylko zasadę demokratycznego państwa prawnego, ale również zasadę konstytucyjną państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Korespondują one z zasadą równości, ale wyznaczają również i przede wszystkim obowiązki państwa o charakterze materialnym, polegające na realizacji i ochronie wielu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137), oznaczając również przeciwieństwo arbitralności państwa (por. wyroki TK z: 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42; 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122; 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42, i powoływane w nich orzecznictwo, wyrok TK z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64 i powołana tam literatura; analogicznie w wyroku TK z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80) i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok TK z 19 lutego 2013 r., sygn. P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17). Jednak stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty (por. np. wyrok z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4). Konieczność szczególnej powściągliwości wynika przede

wszystkim z tego, że konstytucyjna klauzula generalna nie zawiera dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające, lecz tylko określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę podczas regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki (zob. wyrok o sygn. K 9/08). Nie znaczy to jednak, że przypadki oczywistego naruszenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej nie istnieją. Przeciwnie, nawiązując łącznie do zasad sprawiedliwości społecznej i zasady ochrony praw nabytych (wynikającej również z art. 2 Konstytucji), TK stwierdził, że ochronie konstytucyjnej podlegają "tylko prawa nabyte «słusznie», co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym" (wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; zob. również wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63, 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136). Z zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywanej również zasadą lojalności państwa względem obywateli, wynika nakaz takiego stanowienia i stosowania prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję, oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166; 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54). Zasada zaufania obywateli do państwa nie ma, co podkreśla się w orzecznictwie TK, charakteru absolutnego. Ustawodawca może odstąpić od jej przestrzegania, ale tylko wtedy, gdy jest to usprawiedliwione koniecznością ochrony innej zasady konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Podkreślić należy, że zasada ta chroni wyłącznie oczekiwania

usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Zabezpieczenie społeczne może być realizowane za pomocą różnych technik zaspokajania potrzeb obywateli w związku z występowaniem wymienionych w tym przepisie różnych rodzajów ryzyka społecznego. Zróżnicowanie tych technik może wpływać na odmienne ukształtowanie niektórych elementów konstrukcyjnych prawa do zabezpieczenia społecznego, z zachowaniem jednak wspólnego dla wszystkich standardu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że: "Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenie zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujących szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością" (patrz m.in.: wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12). TK podkreśla także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja RP nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłego znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń.

Kolejny z wzorców kontroli, art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". We wskazanym wzorcu kontroli zawarta została zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze) oraz zakaz naruszania

istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał jednak, że z uwagi na "odsyłający" charakter art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Prawo do zabezpieczenia społecznego podlega natomiast testowi konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. W wyroku o sygn. K 9/12 oraz w wyroku o sygn. SK 18/13, Trybunał podkreślił, że naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego zachodzi, gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji podstawowych potrzeb.

Ustawodawca, wprowadzając nowe zasady ustalania świadczenia emerytalnego funkcjonariuszy nie naruszył art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wziął pod uwagę konieczność zapewnienia im minimum socjalnego. Zagwarantowanie, że świadczenie emerytalne jest wypłacane w kwocie przeciętnej lub minimalnej emerytury stanowi realizację prawa, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK, sygn. K 6/09). Konstytucyjny standard jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki TK: z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06 i 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych od uposażenia osób pracujących poza aparatem bezpieczeństwa PRL za okres od 1944 r. do 1990 r. zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie co najmniej minimalnego świadczenia (i nie wyższego niż przeciętne), jakie otrzymują wszyscy obywatele RP, również represjonowani przez aparat bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego.

Zwrócić należy uwagę, że Skarżący w aparacie bezpieczeństwa pracował przez okres 8 lat w okresie nasilonych represji wobec swoich współobywateli. Okres ten obejmował m.in. represje stanu wojennego, w tym śmierć około 100 ofiar oraz zamordowanie ks. J. P. w dniu 19 października 1984 r. przez funkcjonariuszy Wydziału IV SB. Praca o charakterze operacyjnym przemawia za tym, że był bardzo zaangażowany w służbę mającą na celu zwalczanie opozycji. Taką służbę należy ocenić jednoznacznie negatywnie, jako służbę przeciwko odzyskaniu suwerenności Państwa Polskiego. Służba w strukturach przeznaczonych do zwalczania ruchów wolnościowych i demokratycznych dążeń do odzyskania lub przywrócenia niepodległości oraz podstawowych praw i wolności obywatelskich była służbą niegodziwą, przy czym dobrze nagradzaną przez państwo komunistyczne i związaną z szeregiem przywilejów materialnych. Ponadto Skarżący nie przeszedł weryfikacji Komisji Kwalifikacyjnej do przyjęcia go do służby w Urzędzie Ochrony Państwa w tzw. III RP.

Na marginesie tylko wskazać należy, że z uwagi na zawarte w art. 13b domniemanie ustawowe „służby na rzecz totalitarnego państwa”, to na odwołującym się każdorazowo ciąży obowiązek dowodu w zakresie zaistnienia którejkolwiek z przesłanek, opisanych wyżej, pozwalających na odejście od mechanizmu obniżenia świadczeń.

Należy zgodzić się przy tym z argumentacją Sądu Najwyższego zawartą w uzasadnieniu uchwały III UZP 1/20 w zakresie w jakim przyjął, że informacja IPN o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej i to sąd powszechny podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji IPN w postępowaniu dowodowym. Może to jednak nastąpić jedynie wskutek wątpliwości co do treści tej informacji na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu. Jednak zakres tej weryfikacji będzie zawsze ściśle związany z właściwym zastosowaniem normy art. 13b ustawy dezubekizacyjnej (okresu i rodzaju jednostek tam wymienionych), a nie oceny indywidualnych czynów funkcjonariuszy i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, jak chciałby Sąd Okręgowy za Sądem Najwyższym w uchwale III UZP 1/20. Zatem

ciężar dowodu w sytuacji kwestionowania informacji IPN o przebiegu służby spoczywać będzie na ubezpieczonym zgodnie z ogólnymi zasadami dowodzenia z art. 232 k.p.c. w związku z art. 6 k.c., a nie na organie rentowym. Argumentacja dotycząca rozkładu ciężaru dowodu, wynikająca z uzasadnienia uchwały III UZP 1/20, skażona jest błędem logicznym, zważywszy na fakt, że SB, czy MO były zasadniczo tajną i jawną policją polityczną, która z istoty i rodzaju zadań, w tym czynów przestępczych, nie dokumentowała. Te zaś czynności, które znalazły odzwierciedlenie na piśmie zostały w znacznej części zniszczone przy likwidacji „tzw. teczek” Służby Bezpieczeństwa w latach 1989 i 1990.

Domniemanie konstytucyjności ustaw łączy się z zasadą podziału władzy oraz potrzebą zagwarantowania ustrojowej pozycji parlamentu jako podmiotu posiadającego kompetencję prawodawczą. W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności uzasadnia się „koniecznością ochrony pozycji ustrojowej parlamentu” Pozycja ta gwarantować ma swobodę ustawodawcy decydowania o zakresie, sposobie i formach regulacji prawnej. W nowszym orzecznictwie TK wiązane jest z procesem stosowania prawa, uzasadniającym modyfikację rekonstrukcji norm i praktyki stosowania prawa w razie obalenia domniemanie konstytucyjności, w sytuacji gdy doszło do formalnego zakwestionowania podstaw tego domniemanie, przy jednoczesnym braku derogacji właściwych przepisów. W podobny sposób termin ten używany jest w piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego, co do zasady nawiązującego do wypowiedzi dotyczących domniemanie konstytucyjności prezentowanych przez TK. Pojęcie „domniemanie konstytucyjności” pojawia się w rozważaniach z zakresu teorii prawa, w szczególności zaś w analizach dotyczących modeli i teorii wykładni. W tej sferze domniemanie konstytucyjności stanowi element koncepcji wykładni, służący realizacji zasady nadrzędności Konstytucji oraz zasady bezpośredniego jej stosowania w procesie interpretacji. Wiąże się z hierarchiczną strukturą systemu prawa, traktowanego jako zbiór przepisów uporządkowanych pod względem treściowym, proceduralnym i kompetencyjnym. Ma postać idealizacyjną silnie związaną z założeniem racjonalności prawodawcy, spójności i niesprzeczności systemu prawa. Bywa także ujmowane jako „szczególne założenie” ograniczające zakres zastosowania reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, a więc jako

swoiste dopełnienie systemu reguł kolizyjnych, metaregła, wyłączająca możliwość pominięcia normy sprzecznej z Konstytucją przez organ nieposiadający w tym zakresie specjalnego upoważnienia. Zasada powyższa ma znaczenie formalne (procesowe, proceduralne), interpretacyjne, kompetencyjno-materialne i systemowe. To znaczenie wiąże się w doktrynie ze wskazaniem, że domniemanie konstytucyjności jest dyrektywą rozkładu ciężaru dowodu w procesie kontroli konstytucyjności, potrzeba jej wyróżnienia wynika zaś z braku regulacji ustawowej, która określałaby ciężar argumentacji i rozkład dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W zakresie dyrektywy interpretacyjnej zasada domniemanie konstytucyjności opiera się na założeniu, że stanowiąca element systemu prawa stanowionego regulacja zawiera postanowienia umożliwiające rekonstrukcję norm postępowania zgodnych z Konstytucją. W tym ujęciu chodzi o rozstrzyganie wszelkich interpretacyjnych wątpliwości na korzyść ujmowanego w kategorii systemowej dyrektywy interpretacyjnej domniemanie, że przepis jest zgodny z Konstytucją, a nie wbrew niemu. Znaczenie kompetencyjno-materialne oparte jest na wyłącznej kompetencji derogacyjnej TK. W tym ujęciu wskazuje się, że termin „domniemanie konstytucyjności” oznacza zasadę, zgodnie z którą naruszające Konstytucję akty normatywne obowiązują do czasu stwierdzenia ich niezgodności z normami konstytucyjnymi poprzez kompetentny organ, w przewidzianej przez prawo procedurze kontroli konstytucyjności. W znaczeniu systemowym domniemanie konstytucyjności traktuje się jako założenie systemu prawnego. W tym ujęciu spójny i niesprzeczny wewnętrznie system prawa i założenie racjonalnego prawodawcy nakazuje traktowanie obowiązującej ustawy jako zgodnej z Konstytucją, nawet jeżeli w świetle doktryny i orzecnictwa budzi ona uzasadnione zastrzeżenia (patrz: Maciej Gutowski, Piotr Kardas - Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów - *Palestra* 5/2016).

W zakresie oceny konstytucyjności konkretnego przepisu prawnego przez sąd powszechny występują dwa odmienne stanowiska. W orzecnictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 Konstytucji

RP). Z tego stanowiska wynika, że sąd powszechny nie ma możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją RP, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., (...) i powołane w nich orzeczenia).

Wyrażane jest również odmienne stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Wskazuje się, że sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 i powołane w nim orzecznictwo).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela pierwsze z prezentowanych stanowisk, iż dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonej normy ustawowej z Konstytucją RP, dopóty przepis podlega stosowaniu i stanowi podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Stanowisko

odmienne prowadzi bowiem niedozwolonej ingerencji w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślić należy, że bezpośredniość stosowania Konstytucji RP przez sądy powszechne nie oznacza przyznania im kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Rolą sądu jest wyłącznie kontrola kwestionowanego orzeczenia w świetle regulacji normatywnych. Natomiast ocena zasadności ich przyjęcia przez ustawodawcę wykracza poza kompetencje sądu, który jest obowiązany stosować prawo (wobec zasady trójpodziału podziału władz - art. 10 Konstytucji RP). Jego stanowienie, z uwzględnieniem ram konstytucyjnych, pozostaje w kompetencjach ustawodawcy wyposażonego w demokratyczny mandat od wyborców (art. 10 oraz 95 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji, ocena tego, czy zastosowane rozwiązania są uzasadnione, należy w istocie do prawodawcy, wedle aksjologii większości-wyłonionych w demokratycznych wyborach - parlamentarzystów, o ile mieszczą się one w ramach określonych generalnymi ramami Konstytucji RP. W tym kontekście, ocena regulacji w zakresie zgodności z normami konstytucyjnymi należy do Trybunału Konstytucyjnego. Przepis art. 188 Konstytucji jednoznacznie zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 września 2002 r., sygn. akt UI CKN 326/01). Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., II GSK 1208/10, LEX nr 746078 i powołane w nich orzeczenia).

W wyroku z 14 listopada 2015 r. sygn. akt II CSK 517/14 Sąd Najwyższy stwierdził z kolei, iż „brak w Konstytucji przepisu przyznającego sądom i innym organom powołanym do stosowania prawa kompetencji do kontroli, na użytek rozpoznawanej sprawy, konstytucyjności aktów ustawowych nie pozwala - ze względu na wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa - domniemywać tej kompetencji”. Możliwość stosowania postanowień Konstytucji jako wyłącznej podstawy

rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy, gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w polskim porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawo-dawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania Konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wszędzie tam, gdzie jakaś materia jest normowana równolegle przez Konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorców, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może być rozumiane jako upoważnienie sądów do odmowy zastosowania przepisów obowiązującej ustawy, zamiast skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja w sposób jednoznaczny upoważnia bowiem tylko Trybunał Konstytucyjny do rozstrzygania o niekonstytucyjności ustawy, z czego wynika też zobowiązanie sądu do wystąpienia z pytaniem prawnym, o ile sąd uważa lub przypuszcza, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją. Przyjęcie odmiennego zapatrywania po pierwsze naruszałoby spójność polskiego systemu prawa, a po drugie nic znajduje żadnego umocowania w Konstytucji RP, która nic przewiduje incydentalnej, w konkretnej sprawie, kontroli konstytucyjności danego przepisu i możliwości „odmowy jego zastosowania w wyniku dokonania takiej oceny. Taki model kontroli konstytucyjności nie został w Polsce wprowadzony. Ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności od momentu jej uchwalenia przez parlament do momentu ustnego ogłoszenia o niekonstytucyjności jej zapisów przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, wyrok TK z 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/4, wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07). Domniemanie konstytucyjności ustawy służy ochronie takich wartości, istotnych z punktu widzenia obywateli, jak pewność i bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i prawa przez niego stanowionego. Zasadą domniemania konstytucyjności ustawy związani jesteśmy do momentu jej obalenia, orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Domniemania powyższego nie obalają natomiast zgłaszane w toku procesu

ustawodawczego czy stosowania ustawy zarzuty dotyczące jej niekonstytucyjności. W polskim systemie prawa nie obowiązuje zasada, że norma uznana przez sąd za „oczywiście” sprzeczną z Konstytucją RP może zostać pominięta w ramach stosowania prawa. Zresztą już samo stwierdzenie owej „oczywistości” mogłoby być problematyczne w poszczególnych przypadkach, nie ma bowiem żadnych kryteriów normatywnych, które pozwoliłyby na ustalenie tego stanu, wynikających z Konstytucji RP czy też jakiegokolwiek ustawy procesowej. Dowodzi to tego, że ustawodawca nie przewidział możliwości dokonania takiej oceny przez sąd.

W istniejącym orzecznictwie sądowym można wskazać wiele przykładów upowszechniania się wadliwej praktyki samodzielnego odmawiania stosowania przepisów obowiązującego ustawodawstwa. Skonstatować w konsekwencji należy, że z jednej strony, w działaniach niektórych sądów rysuje się swoisty deficyt refleksji konstytucyjnej, polegający na niedostrzeganiu problemów konstytucyjnych nawet w sytuacjach, gdy potrzeba skierowania pytania prawnego do TK rysuje się w sposób oczywisty, a z drugiej strony, w działaniach niektórych sądów zaznacza się zjawisko nadaktywności konstytucyjnej, czyli skłonności do samodzielnego podejmowania arbitralnych rozstrzygnięć, ubieranych w formę bezpośredniego stosowania konstytucji, w sytuacjach, gdy konstytucja przewiduje konieczność zachowania drogi pytania prawnego (patrz: opracowanie orzecznictwa TK z lat 1998 - 2001 A. Czarnockiej - *Kontrola konstytucyjności ustaw - Trybunał Konstytucyjny a sądy*)."

Natomiast w związku z zarzutem skargi kasacyjnej, a dotyczącym nieważności postępowania, należy wyjaśnić, że mocą uchwały Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt III PZP 6/22 (OSNP 2023 nr 10, poz. 104) przepis art. 15z<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Niemniej jednak przywołana uchwała, posiadająca moc zasady prawnej, obowiązuje od dnia jej podjęcia, czyli od dnia 26 kwietnia 2023 r. Natomiast Sady obydwu instancji orzekały, odpowiednio 29 lipca 2021 r. i 15 lutego 2023 r. W związku z tym zarzut nieważności postępowania jest chybiony.

W związku z powyższym w ocenie Sądu Najwyższego pozbawienie Skarżącego wyższego świadczenia za okres służby na rzecz totalitarnego państwa przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji, jak i standardów prawa międzynarodowego.

Nie podzielając zarzutów i wniosków kasacyjnych, Sąd Najwyższy z mocy art. 398<sup>14</sup> k.p.c. orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej.

[SOP]